



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement, du Fonds
des Nations Unies pour la population
et du Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale
7 avril 2016
Français
Original : anglais

Session annuelle 2016

6-10 juin 2016, New-York

Point 14 de l'ordre du jour provisoire

FNUAP – Audit interne et investigation

Fonds des Nations Unies pour la population

**Rapport du Directeur du Bureau des services d'audit
et d'investigation sur les activités du FNUAP en matière
d'audit interne et d'investigation en 2015**

Résumé

Le présent rapport du Bureau des services d'audit et d'investigations concernant les activités d'audit interne et d'investigation du FNUAP, pour l'exercice clos le 31 décembre 2015, fait suite aux décisions 2015/2 et 2015/13 et à des décisions antérieures sur le sujet du Conseil d'administration.

Ce rapport passe en revue les activités menées en 2014 par le Bureau en matière d'audit interne et d'investigation. Il contient des informations sur a) les ressources du Bureau pour 2015; b) les problèmes notables mis en évidence par le biais des activités d'audit interne et d'investigation du Bureau; c) les enquêtes, y compris sur les cas de fraude et les mesures prises; d) l'examen des recommandations issues des audits internes formulées en 2010-2014 et de la suite qui leur a été donnée. Enfin, le rapport présente l'opinion du Bureau, fondée sur son champ d'intervention, concernant le caractère approprié et l'efficacité du cadre de gouvernance et de gestion et de contrôle des risques du FNUAP. Les annexes 1 à 7 peuvent être consultées séparément sur le site Internet du FNUAP.

Conformément à la décision 2015/2 du Conseil d'administration et aux décisions antérieures pertinentes, le rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit du FNUAP (DP/FPA/2016/7/Add.1) fait l'objet d'un additif au présent rapport. La réponse de l'Administration suite au rapport du Comité ainsi qu'au présent rapport est également disponible (DP/FPA/2016/CPR.2). Les mesures prises par l'Administration suite aux 15 recommandations énoncées par l'ancienne Division des services de contrôle interne dans son précédent rapport (DP/FPA/2011/5) sont détaillées dans l'annexe 5, qui est consultable séparément sur le site Internet du FNUAP.



Éléments de décision

Le Conseil d'administration souhaitera peut-être :

Prendre note du présent rapport (DP/FPA/2016/7), du rapport annuel du Comité consultatif pour les questions d'audit (DP/FPA/2016/7/Add.1) et de la réponse y relative (DP/FPA/2016/CRP.2) de l'Administration ainsi que du présent rapport;

Faire part de son soutien continu au renforcement des activités d'audit interne et d'investigation du FNUAP et à la mise à disposition de ressources suffisantes pour la réalisation de ces activités;

Prendre acte de la participation du Bureau des services d'audit et d'investigation à des activités conjointes de contrôle interne, et soutenir cette participation.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	5
II. Garantie au sein du FNUAP	5
A. Mandat	5
B. Opinion sur le caractère approprié et l'efficacité du cadre de gouvernance et de gestion et de contrôle des risques du FNUAP	6
III. Ressources	7
IV. Conformité avec la politique en matière de contrôle interne	8
V. Audit interne	8
A. Planification des audits axés sur les risques	8
B. Résultat de l'évaluation des risques d'audit	9
C. Activités d'audit interne en 2015	10
Champ de l'audit qui en résulte	11
D. Principales constatations des activités d'audit interne	12
Audits des bureaux de pays	12
Audit des bureaux régionaux	17
Audit conjoint	18
Fonctions essentielles	18
E. Suite donnée aux recommandations issues des audits internes	20
Recommandations en suspens	20
Recommandations non suivies d'effets pendant 18 mois ou plus	22
VI. Activités d'investigation	22
A. Nombre d'affaires	23
B. Types de plaintes	24
C. Règlement des affaires	26
D. Mesures ou sanctions disciplinaires prises	26
E. Difficultés liées aux capacités d'investigation	27
VII. Activités consultatives	27
VIII. Coordination avec le système des Nations Unies	28
A. Audit interne	28
B. Activités d'investigation	28
C. Corps commun d'inspection	28
IX. Conclusion générale et prochaines étapes	29

Figures

1. Recommandations issues des audits des bureaux de pays – par niveau de priorité	16
2. Recommandations issues des audits des bureaux de pays – par type	17
3. Recommandations issues des audits des bureaux de pays – par cause	17
4. Recommandations en suspens, au 31 décembre 2015	22
5. Recommandations non suivies d’effets pendant 18 mois ou plus	23
6. Vue d’ensemble des plaintes reçues entre 2012 et 2015	25

Tableaux

1. Ressources – 2014 et 2015	7
2. Résultat de l’évaluation des risques d’audit de 2014	10
3. Vue d’ensemble des missions en 2015	10
4. Appréciation des audits, par domaine en 2015	12
5. État de la mise en œuvre des recommandations issues des audits, par année	21
6. Vue d’ensemble des plaintes reçues et des affaires classées en 2015	24
7. Synthèse des allégations ayant fait l’objet d’enquête en 2015	26

Annexes (disponibles sur le site Web du FNUAP)

1. Audit opinion for the year 2015
2. List of internal audit reports issued in 2015 – with ratings
3. Good practices and opportunities to improve from the 2015 country office internal audit reports
4. Recommendations older than 18 months by year-end 2015
5. Update on the 15 recommendations from document DP/FPA/2011/5
6. National execution and operating fund advance status by year-end 2015
7. Detailed summary of investigation reports issued in 2015
8. Updated summary of investigation reports issued in 2014

I. Introduction

1. Le présent rapport fournit au Conseil d'administration une synthèse des activités d'audit interne et d'investigation menées par le Bureau des services d'audit et d'investigation en 2015. Il présente aussi l'opinion du Bureau, fondée sur son champ d'intervention, concernant le caractère approprié et l'efficacité du cadre de gouvernance et de gestion et de contrôle des risques du FNUAP, conformément à la décision 2015/13. C'est également la troisième année pleine de divulgation publique des rapports d'audit interne.

II. Garantie au sein du FNUAP

A. Mandat

2. L'article XVII du Règlement financier et des règles de gestion financière de 2014 du FNUAP, la politique de contrôle interne¹ et le cadre de responsabilisation² constituent la base du mandat du Bureau des services d'audit et d'investigation. Le Bureau ne fournit ou ne gère lui-même ou n'autorise d'autres à fournir ou à gérer que les services de contrôle suivants : a) services d'audit interne indépendant (caractère approprié et efficacité des fonctions de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle, et utilisation économique et efficace des ressources); et b) services d'investigation (allégations d'actes répréhensibles). La Charte du Bureau des services d'audit et d'investigation a été approuvée par le Directeur exécutif du FNUAP le 17 juillet 2014.

3. La qualité du travail du Bureau des services d'audit et d'investigation est régulièrement évaluée par le Comité consultatif pour les questions d'audit et le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU. Le Comité consultatif continue de prodiguer des conseils de nature à promouvoir l'efficacité des services d'audit et d'investigation assurés par le Bureau et il a examiné le plan de travail annuel, le budget, les rapports d'étape réguliers, le rapport annuel et les rapports d'audit interne du Bureau pour 2015. Le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU a assuré le suivi des moyens mis en œuvre pour appliquer ses recommandations visant à améliorer l'action du Bureau. Les auditeurs externes ont continué de s'appuyer sur les travaux et les rapports du Bureau en 2015.

4. Comme par les années précédentes, le Bureau a bénéficié de l'appui des hauts responsables du FNUAP tout au long de l'année 2015. Sa Directrice a assisté, entre autres, aux réunions du Comité exécutif du Fonds en tant que participant *ès qualités*, ce qui a d'ailleurs été l'occasion pour elle de donner des conseils concernant les aspects des nouvelles politiques ou procédures relatifs à la gouvernance, à la responsabilisation et au contrôle et de faire des observations sur tout risque émergent auquel pourrait se trouver exposé le FNUAP.

5. Le Bureau des services d'audit et d'investigation a mené ses activités conformément aux normes professionnelles auxquelles il est soumis et aux politiques et mesures auxquelles il doit se conformer – la conformité avec la politique en matière de contrôle interne, le Règlement financier et les règles de

¹ Décision 2015/2 du Conseil d'administration; voir aussi DP/FPA/2015/1.

² Voir DP/FPA/2007/20.

gestion financière et le statut et le règlement du personnel; pour l'audit interne, les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne³; et pour les investigations, le régime disciplinaire du FNUAP, la politique de sanction des fournisseurs du FNUAP, la politique du FNUAP relative à la protection contre les représailles pour avoir dénoncé un manquement ou collaboré à une activité autorisée d'établissement des faits; et les Lignes directrices uniformes en matière d'enquête.

6. Pour pouvoir s'acquitter efficacement de son mandat, le Bureau tient à jour un programme d'assurance qualité ainsi qu'un programme d'amélioration de la qualité de ses activités d'audit et d'investigation. Ce programme inclut des évaluations systématiques et périodiques de la qualité de ses activités. En 2015, l'Institut des auditeurs internes a de nouveau procédé aux activités d'audit interne du Bureau et a confirmé qu'elles étaient, dans l'ensemble, conformes aux normes internationales et au code de déontologie de l'Institut.

7. La Directrice du Bureau confirme au Conseil d'administration que le Bureau a agi en toute indépendance en 2015. Il n'a subi aucune ingérence lors de la définition de son champ d'intervention, de la réalisation de ses travaux et de la communication de ses résultats.

B. Opinion sur le caractère approprié et l'efficacité du cadre de gouvernance et de gestion et de contrôle des risques du FNUAP

8. L'opinion se fonde sur les audits des bureaux de pays, des bureaux régionaux et des fonctions essentielles menés par le Bureau, des audits conjoints des activités interinstitutionnelles ainsi que sur les examens de suivi des audits passés, achevés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2015, comme cela est expliqué tout au long du rapport. Tous les audits du Bureau ont été menés conformément aux normes applicables (voir par. 5).

9. Afin de formuler son opinion, le Bureau des services d'audit et d'investigation a examiné, le cas échéant, d'autres sources d'éléments probants comme les suivantes : a) les connaissances cumulées en matière d'audit acquises des audits menés par le Bureau au cours des années précédentes, considérées pertinentes; b) l'état de la mise en œuvre des recommandations issues des audits internes au 31 décembre 2015; c) les problèmes systémiques relevés dans les investigations achevées en 2015; d) les constatations de l'audit indiquées par le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU dans sa lettre d'observations sur l'audit intérimaire de 2015 du FNUAP, en date du 6 janvier 2016; e) les résultats des audits des exécutions nationales commandés par l'Administration et achevés en 2015; f) les résultats des autoévaluations de contrôle achevées par de nombreux bureaux de pays et bureaux régionaux ainsi que par les unités administratives du siège en février 2016; et g) les résultats des évaluations des risques achevées au titre de la fonction de gestion globale des risques institutionnels que l'Administration a commencé à mettre en œuvre en 2015.

10. L'Administration du FNUAP est chargée de concevoir et de maintenir en place les fonctions de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne et de

³ Promulgué par l'Institut des auditeurs internes.

veiller à leur fonctionnement efficace. La responsabilité du Bureau se limite à l'évaluation indépendante du caractère approprié et de l'efficacité de ces fonctions. Les audits du Bureau et d'autres sources de données probantes examinés pour formuler l'opinion concernent avant tout les activités menées par le FNUAP en 2014 et les années précédentes. Des travaux d'audit supplémentaires auraient pu mettre en évidence d'autres problèmes qui auraient peut-être eu une incidence sur l'opinion issue de l'audit.

11. De l'avis du Bureau, compte tenu de l'étendue des activités menées comme indiqué plus haut, le caractère approprié et l'efficacité des fonctions de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne du FNUAP étaient « *partiellement satisfaisants* », ce qui signifie que les fonctions étaient généralement mises en place et fonctionnaient; aucun des problèmes constatés n'a été considéré de nature à compromettre gravement la réalisation des objectifs du FNUAP. Toutefois, un ou plusieurs problèmes ont été mis en évidence qui pourraient, si l'Administration ne les traite pas, avoir une incidence négative sur la réalisation.

12. L'annexe 1 présente des informations supplémentaires, notamment les critères pris en compte pour formuler l'opinion.

III. Ressources

13. Au 31 décembre 2015, le Bureau des services d'audit et d'investigation comptait 21 postes approuvés au total : 4 dans la catégorie des services généraux (1 vacant en fin d'année) et 17 dans la catégorie des administrateurs (14 pourvus et 3 auquel le recrutement était en cours à la fin de l'année, un chacun concernant l'audit interne, l'investigation et la direction). En 2015, comme par le passé, aux difficultés rencontrées pour trouver des candidats qualifiés se sont ajoutés les retards liés à certaines démarches administratives préalables à la prise de fonctions. Le taux global de vacance de postes au Bureau des services d'audit et d'investigation était resté stable à 16 %, avec une répartition différente de celle de 2014 (voir tableau 1).

14. Depuis 2014, le Bureau reçoit des financements venant uniquement du budget institutionnel du FNUAP. Le budget total du Bureau pour 2015, ajusté en fonction du taux effectif de vacance de postes en cours d'année, est resté stable, par rapport à 2014 (voir tableau 1). En 2015, le Bureau a géré son budget de façon proactive, la Direction a absorbé les mesures d'austérité du Bureau et appuyé financièrement le service d'investigation; le financement prévu pour les postes vacants a été réaffecté, le cas échéant, au recrutement du personnel à l'extérieur pour des missions ou des investigations précises.

Tableau 1
Ressources – 2014 et 2015

	<i>Audit interne</i>		<i>Investigation</i>		<i>Direction</i>		<i>AAC</i>		Total	
	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Postes d'administrateur – approuvés	10	10	5	5	2	2	–	–	17	17
<i>Taux de vacance</i>	<i>21 %</i>	<i>13 %</i>	<i>0 %</i>	<i>9 %</i>	<i>33 %</i>	<i>50 %</i>	–	–	<i>16 %</i>	<i>16 %</i>

	<i>Audit interne</i>		<i>Investigation</i>		<i>Direction</i>		<i>AAC</i>		Total	
	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Postes des services généraux – approuvés	1	1	1	1	2	2	–	–	4	4
<i>Taux de vacance</i>	<i>0 %</i>	<i>0 %</i>	<i>0 %</i>	<i>0 %</i>	<i>0 %</i>	<i>6 %</i>	–	–	<i>0 %</i>	<i>3 %</i>
<i>(En milliers de dollars des États-Unis)</i>										
Dépenses de personnel (ajustées en fonction des vacances de postes)	1 982	2 193	933	949	557	483	–	–	3 472	3 624
Consultants individuels	89	87	129	173	–	–	65	58*	283	318
Services acquis	504	736	21	29	30	–	–	–	554	765
Déplacements	283	238	218	184	42	15	143	73	686	509
Charges opérationnelles**	55	37	20	20	37	1	3	3	114	60
Total	2 913	3 291	1 321	1 355	666	499	211	134	5 109	5 276

* Après renonciation aux honoraires du Président.

** Essentiellement pour les systèmes informatiques.

IV. Conformité avec la politique en matière de contrôle interne

15. Comme il est stipulé dans le document DP/FPA/2015/1 (par. 27), les ressources du Bureau des services d'enquête et d'investigation ont été déployées de manière efficace et efficiente, mais les fonds disponibles ont été insuffisants pour étendre le champ d'intervention de l'audit interne, faire face au nombre croissant d'activités d'investigation de plus en plus complexes ou pour appuyer l'Administration autrement que par des services consultatifs sporadiques (comme il est expliqué plus loin).

16. Les procédures de divulgation des rapports d'audit interne, comme il est stipulé dans le document DP/FPA/2015/1, étaient en vigueur pendant toute l'année 2015, la troisième année de divulgation. Aucune demande d'accès aux rapports publiés entre septembre 2008 et novembre 2012 n'a été reçue en 2015. Tous les rapports publiés après le 1^{er} décembre 2012 ont été rendus publics, dans le mois qui suit la publication interne. En ce qui concerne le Bureau des services d'audit et d'investigation, la clarté et la qualité de ses rapports d'audit interne continuent de faire l'objet d'une attention soutenue, un temps et des efforts considérables étant consacrés aux échanges avec l'Administration.

V. Audit interne

A. Planification des audits axés sur les risques

17. Le Bureau des services d'audit et d'investigation mène ses activités de certification sur la base d'un plan d'audit axé sur les risques qui est approuvé par le Directeur exécutif après avoir été examiné par le Comité consultatif pour les questions d'audit. Le plan est fondé sur une évaluation étayée des risques associés à l'environnement vérifiable des 139 unités administratives ainsi que des 35 processus

et initiatives intéressant l'ensemble de l'institution (voir par. 22 et tableau 2). Le niveau de risque est mesuré en fonction d'un ensemble de facteurs susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs de ces entités, en termes d'incidence potentielle et de probabilité.

18. L'évaluation des risques d'audit associés aux unités administratives se fonde sur des renseignements financiers et programmatiques témoignant : a) de l'importance des dépenses au titre du programme; b) de la complexité du programme; c) des changements apportés au programme; d) de la complexité opérationnelle; e) de l'exécution du programme; f) de la qualité de la gouvernance et du contrôle de la fraude et de la corruption⁴ dans les pays où l'unité est située; g) de la capacité de l'unité à gérer le programme et h) des résultats des consultations avec l'Administration au siège et dans les bureaux régionaux. En outre, l'évaluation tient compte des résultats et des dates de publication des audits internes et externes réalisés jusqu'à présent.

19. Un modèle de séparation des risques utilisé pour l'évaluation des risques d'audit associés aux fonctions essentielles tient compte des facteurs relatifs aux aspects suivants : a) l'importance financière; b) l'impact et la complexité de ces fonctions; c) le niveau des changements qui leur ont été apportés; d) l'efficacité des contrôles et des systèmes en place; et e) la capacité des unités administratives responsables de la gestion des contrôles et des systèmes. Le modèle tient compte également des consultations avec l'Administration au siège.

20. Les risques associés aux technologies de l'information sont évalués de manière indépendante, soit sur une base régulière, soit lorsque des changements fondamentaux se produisent, comme cela a été le cas récemment suite à l'adoption des applications en nuage.

B. Résultat de l'évaluation des risques d'audit

21. Le plan de travail de l'audit de 2015 a été élaboré sur la base de l'évaluation des risques d'audit achevée en décembre 2014 (les renseignements détaillés figurent dans le document DP/FPA/2015/7, p. 7 à 9).

22. Compte tenu de la réduction sensible des ressources de base du FNUAP en 2016, l'actualisation de l'évaluation des risques d'audit a été différée, en attendant les informations sur le caractère, l'étendue et l'incidence prévue de la réponse de l'Administration. Entre-temps, un plan de travail provisoire pour 2016 a été élaboré. Il pourra être révisé, le cas échéant, une fois que les mesures proposées dans la réponse seront connues.

23. Le plan d'audit provisoire pour 2016 se fonde sur les éléments suivants : a) les résultats de l'évaluation des risques d'audit de 2014, revus pour permettre la comparaison des cycles de couverture des audits des fonds et programmes basés à New York, par l'harmonisation des seuils appliqués pour déterminer les bureaux de pays à risque élevé et moyen (voir tableau 2) et b) l'évaluation du risque lié aux technologies de l'information réalisée en 2015.

⁴ Sur la base des indicateurs publiés par la Banque mondiale.

Tableau 2
Résultat de l'évaluation des risques d'audit de 2014

<i>Entités évaluées</i>	<i>Risque élevé</i>	<i>Risque moyen</i>	<i>Risque faible</i>	Total
Bureaux de pays	12	50	59	121
Bureaux régionaux	1	5		6
Bureaux de liaison	-	-	6	6
Unités du siège impliquées dans l'exécution des programmes	1	4	1	6
Unités administratives	14	59	66	139
Fonctions essentielles	17	16	2	35

C. Activités d'audit interne en 2015

24. Le plan d'audit interne de 2015 prévoyait 26 missions concernant un ensemble d'unités administratives à risque élevé et à risque moyen, des fonctions essentielles à risque élevé et des audits conjoints avec d'autres services d'audit interne des Nations unies (décidé au niveau interinstitutionnel) ainsi qu'un examen de suivi d'un audit passé. Afin d'optimiser l'utilisation des ressources (voir tableau 3), les missions étaient délibérément prévues pour atteindre des degrés différents d'avancement en fin d'année, comme l'indique le plan de travail de l'audit interne de 2015 entériné par le Comité consultatif pour les questions d'audit et approuvé par le Directeur exécutif.

25. Vers la fin de l'année, tout le travail de terrain avait été achevé et les résultats préliminaires avaient été communiqués à l'Administration, à l'exception d'un audit conjoint pour lequel le travail de terrain était remis à janvier 2016. Au total, 15 rapports (y compris les versions préliminaires) ont été établis, contre 18 rapports prévus (voir tableau 3).

Tableau 3
Vue d'ensemble des missions en 2015

<i>Situation</i>	<i>Unités administratives</i>	<i>Fonctions essentielles^a</i>	<i>Audits conjoints^b</i>	<i>Examen de suivi</i>	Total
Synthèse des missions prévues – par année de finalisation					
Audit à finaliser en 2015	11	5	1	1	18
Audit entamé en 2015 et à achever en 2016	5	1	2		8
Nombre total des missions	16	6	3	1	26
Synthèses des missions effectives – par état en fin d'année					
Rapports finals établis	7	2	1	1	11
Projets de rapports établis	3	1			4
Sous-total	10	3	1	1	15

<i>Situation</i>	<i>Unités administratives</i>	<i>Fonctions essentielles^a</i>	<i>Audits conjoints^b</i>	<i>Examen de suivi</i>	Total
Projets de rapports en préparation ou en cours d'examen par l'administration du Bureau	6 ^c	3	1		10
Planification de la phase de travail de terrain	1 ^c		1 ^d		2
Total	17	6	3	1	27

^a Y compris l'audit du programme principal.

^b Sous la direction d'autres services d'audit interne des Nations Unies.

^c Une mission (travail de terrain) remise à 2016 à la demande de l'Administration, remplacée par le démarrage d'une mission supplémentaire.

^d Achèvement du travail de terrain remis à janvier 2016.

26. La ponctualité de la finalisation des rapports en 2015 a continué de subir l'incidence négative de la capacité de gestion limitée du Bureau des services d'audit et d'investigation – un problème qui a déjà été porté à l'attention du Comité consultatif pour les questions d'audit et de l'Administration – ainsi que des longs échanges de vues sur les rapports et du délai qui s'écoule avant la réception des réponses de l'Administration. L'établissement de certains rapports d'audit a pâti de la rotation du personnel et de la nécessité de modifier le calendrier du travail de terrain pour tenir compte de la disponibilité du personnel faisant l'objet d'audit.

Champ de l'audit qui en résulte

27. Sur la base des ressources affectées à l'audit interne dans le budget institutionnel 2014-2017, du modèle révisé d'évaluation des risques d'audit (voir par. 23) et d'un effectif complet, il était prévu que, sur la période 2015-2018, les unités administratives à risque élevé feraient l'objet d'audit suivant un cycle de trois ans, les unités administratives à risque moyen suivant un cycle de 13 ans, les fonctions essentielles étant couvertes par des examens transversaux (en complément de la couverture fournie par le biais des audits des bureaux de pays) sur une période de 15 à 17 ans. Il était aussi prévu de parvenir à des unités administratives à risque faible uniquement à travers un processus d'audit continu – consistant à examiner à partir du siège l'efficacité opérationnelle d'une sélection de contrôles clefs et d'importantes transactions financières des unités à risque faible⁵.

28. Une telle couverture prévue ne peut plus se réaliser en raison des ressources allouées à l'audit interne en 2016. Pour maintenir la couverture des unités administratives à risque élevé sur une période de trois ans, le cycle d'audit pour les unités administratives à risque moyen sera allongé. L'élargissement du champ des activités d'audit continu aux bureaux à risque moyen apporterait des garanties supplémentaires, tout en limitant sensiblement la couverture des fonctions essentielles par le biais des audits transversaux.

⁵ La mise en œuvre du mécanisme a commencé en 2016, à la suite de l'arrivée, en juillet 2015, d'un spécialiste de l'analyse des données.

29. Un surcroît de ressources humaines et financières sera nécessaire pour atteindre le cycle d'audit de trois ans pour les unités administratives à risque élevé; de 10 ans pour les unités administratives à risque moyen (des garanties supplémentaires étant fournies par les activités d'audit continu); et de 10 ans pour les examens transversaux des fonctions essentielles, comme le Bureau des services d'audit et d'investigation l'a proposé à l'examen du Comité consultatif pour les questions d'audit et de l'Administration. Le Bureau en a tenu compte dans sa proposition de budget à mi-parcours à l'Administration du FNUAP.

D. Principales constatations des activités d'audit interne

Audits des bureaux de pays

30. En 2015, le Bureau des services d'audit et d'investigation a établi cinq rapports d'audit des bureaux de pays. Les audits portaient sur les fonctions de gouvernance, de gestion du risque et de contrôle interne en place – la portée et la profondeur de l'examen des domaines « gouvernance du bureau », « programme » et « gestion des opérations » étant fonction des résultats de l'estimation du risque d'audit de la mission réalisée durant la phase de planification.

31. Sur les 5 rapports, 2 (40 %) se sont vus attribuer l'appréciation « partiellement satisfaisant »⁶ et 3 (60 %) l'appréciation « non satisfaisant »⁷, tels que présentés à l'annexe 2. Les appréciations par domaine d'audit sont résumées au tableau ci-dessous.

Tableau 4
Appréciation des audits, par domaine en 2015

Domaine	Satisfaisant		Partiellement satisfaisant		Non satisfaisant	
	Nombre de bureaux	Pourcentage	Nombre de bureaux	Pourcentage	Nombre de bureaux	Pourcentage
Gouvernance des bureaux	–	–	2	40	3	60
Gestion du programme	–	–	1	20	4	80
Gestion des opérations	1	20	2	40	2	40

Principaux résultats

32. Les principales possibilités d'amélioration mises à jour en 2015 sont proches de celles identifiées et signalées les années précédentes. Les principales constatations (bonnes pratiques et possibilités d'amélioration) sont présentées ci-après, en suivant la structure des rapports sur l'audit des bureaux de pays. Une vue d'ensemble sous forme de tableaux est présentée dans l'annexe 3.

⁶ Un ou plusieurs problèmes ont été identifiés qui pourraient négativement affecter la réalisation des objectifs de l'entité audité s'ils n'étaient pas traités par l'Administration.

⁷ Un ou plusieurs problèmes ont été identifiés qui pourraient négativement affecter la réalisation des objectifs de l'entité audité.

i) Gouvernance des bureaux

33. En 2015, on a encore observé la tenue de réunions régulières du personnel et de l'Administration pour échanger des informations, surveiller la mise en œuvre des programmes et améliorer la coordination des activités programmatiques et opérationnelles. Certains bureaux ont aussi préparé des plans de gestion annuels pertinents et clairs et leurs fonctionnaires ont fait montre d'une bonne compréhension de leurs rôles et responsabilités ainsi que des politiques et des procédures.

34. Les audits ont continué à identifier la nécessité a) d'examiner régulièrement la structure organisationnelle des bureaux de pays et le personnel afin d'aligner les capacités et les modalités de contrats sur les besoins opérationnels et en matière d'exécution du programme, en particulier lors de l'élaboration des nouveaux programmes de pays; b) de pourvoir plus rapidement les postes vacants essentiels; et c) de faire en sorte que les bureaux régionaux et le siège soutiennent et contrôlent davantage les bureaux où des postes sont vacants depuis longtemps. L'opérationnalisation complète du processus de pool de leadership et du réseau de partenaires stratégiques des ressources humaines basé dans les bureaux régionaux contribuera à l'amélioration des domaines ci-dessus.

35. Les audits ont continué de mettre en évidence la nécessité d'améliorer les plans de gestion annuels des bureaux, grâce à une meilleure définition des produits et de leurs indicateurs, données de référence et cibles, ainsi que d'améliorer sensiblement la gestion des risques en veillant à ce que les unités administratives suivent une procédure efficace pour a) mettre en évidence tous les risques ayant une incidence sur leurs opérations; et b) définir et mettre en œuvre les mesures appropriées d'atténuation des risques. Dans le contexte du nouveau mécanisme de gestion des risques institutionnels (appliqué depuis juillet 2015), la plupart des unités administratives avaient achevé, à la fin de 2015, une première évaluation d'un portefeuille de risques stratégiques et de fraude défini au niveau institutionnel. À partir de 2016, l'Administration devrait évaluer, avec la participation des coordonnateurs pour les questions de risque et l'appui des experts thématiques, la réaction aux risques considérés « cruciaux » ou « élevés », aux fins d'examen ou d'échanges de vues ultérieurs par le comité des risques présidé par le Directeur exécutif.

ii) Gestion du programme

a. Planification, exécution et suivi des programmes

36. En utilisant la technologie bancaire par téléphonie mobile ou le système bancaire local, certains bureaux ont mis en œuvre des mécanismes hautement efficaces pour faciliter le paiement des frais de déplacement et des mesures d'incitation pour les participants du programme – comme on l'a vu dans les campagnes de réparation chirurgicale de la fistule et dans les paiements aux agents recenseurs. Il faudrait envisager d'adopter dans d'autres bureaux ces pratiques qui limitent les risques liés au traitement des paiements en espèces.

37. Les audits ont souligné la nécessité d'élaborer des cadres de résultats plus globaux pour mieux présenter et relier a) les produits de programme; b) les indicateurs, les données de référence et les cibles connexes; et c) les estimations des ressources.

38. Nonobstant la mise en œuvre du système de programmation mondiale depuis novembre 2014, les audits ont continué de révéler les possibilités d'amélioration concernant a) la ponctualité de la finalisation des documents de programme et plans de travail clefs; b) le niveau de détail des plans de travail; c) les mises à jour régulières des plans de travail conformément à la politique de gestion des plans de travail de 2014; d) le niveau de détail à l'appui des budgets des plans de travail; e) l'efficacité des contrôles de la gestion financière du programme, y compris les examens des dépenses et les rapprochements du budget et des résultats effectifs; et f) l'alignement des plans de travail signés avec les partenaires d'exécution et des « instantanés » des plans de travail reflétés dans le système de programmation mondial. Les audits ont aussi révélé la nécessité continue d'un suivi cohérent et rigoureux de l'exécution des activités de programme et des résultats obtenus.

39. Deux recommandations hautement prioritaires ont été adressées à l'Administration pour lui demander de remédier aux lacunes révélées dans les audits des bureaux de pays de 2015, par des mesures consistant à : a) mettre en œuvre un mécanisme obligatoire d'examen de l'assurance de la qualité concernant la conception, la planification et l'exécution des programmes impliquant des approches novatrices (comme les modalités de rémunération au résultat); et b) concevoir un plan d'action fondé sur la durée pour fournir une réponse institutionnelle aux défis qui limitent l'efficacité des interventions humanitaires.

b. Exécution nationale

40. Les audits ont continué de révéler la nécessité d'une évaluation plus approfondie et mieux étayée de la capacité de gestion programmatique et financière des partenaires d'exécution, car cela représente un facteur essentiel pour le choix des modalités les plus appropriées de transfert de fonds ainsi que la nature et la fréquence des activités de suivi programmatique et financier. Des améliorations sont prévues dans ce domaine à la suite de la mise en œuvre dans tous les bureaux du FNUAP, à partir de 2016, de la politique harmonisée révisée concernant les transferts de fonds. Le processus de préparation à la mise en œuvre comprenait une liste de contrôle révisée de l'évaluation de la capacité et la formation dispensée aux bureaux de pays en 2015. Les audits ont en outre révélé un suivi financier insuffisant des partenaires d'exécution, pour s'assurer que les fonds sont utilisés pour les fins auxquelles ils étaient destinés; une recommandation a été formulée à l'intention du siège lui demandant d'élargir le champ des audits annuels des partenaires d'exécution dans les pays dans lesquels le suivi financier est insuffisant, ou dans lesquels ce suivi a révélé de graves lacunes financières.

41. Les audits ont continué de mettre en lumière des cas récurrents, bien que limités en nombre, de fonds transférés à des partenaires d'exécution en dehors du mécanisme du compte fonds de fonctionnement et des dépenses liées à des activités menées par les partenaires d'exécution mais enregistrées au titre de l'exécution directe par le FNUAP. Ces écarts par rapport aux procédures établies compromettent les garanties apportées à l'Administration quant à l'utilisation appropriée des fonds fournis aux partenaires, étant donné que les dépenses concernées ne sont pas soumises aux activités d'assurance des exécutions nationales. L'annexe 6 fournit plus de précisions sur le compte du fonds de fonctionnement et sur l'état des projets d'exécution nationale.

c. *Gestion des stocks*

42. L'Administration doit aussi s'attacher davantage à améliorer l'efficacité opérationnelle des contrôles de la gestion des stocks et à renforcer le respect de la politique de gestion des stocks. Il faut en particulier a) renforcer la participation des bureaux du FNUAP aux évaluations des besoins des produits de santé procréative et aux activités de prévision dans certains pays prioritaires; b) contribuer, avec d'autres pays du programme, à remédier aux lacunes dans les systèmes de gestion de la chaîne d'approvisionnement qui pourraient réduire la disponibilité des produits de santé procréative et entraîner des ruptures de stocks; c) s'assurer systématiquement que les bordereaux de réception et les comptes rendus d'inspection sont préparés; et d) suivre régulièrement les stocks des produits de santé reproductive détenus par les partenaires d'exécution ainsi que leur distribution en temps voulu et leur disponibilité aux points de prestation de services.

43. Les audits continuent de recommander des améliorations du suivi des stocks. Ces améliorations sont prévues suite à la mise en œuvre, depuis 2016, de la nouvelle application du « système de suivi des stocks » basé sur la méthode Atlas (ceci remplacera le système de gestion des stocks utilisé tout au long de 2015).

d. *Administration des ressources autres que les ressources de base*

44. Les audits ont mis en évidence de graves lacunes en matière de gestion des ressources autres que les ressources de base dans deux bureaux de pays. Dans un cas, l'audit a relevé l'insuffisance de diligence raisonnable et de contrôle par l'administration – nécessaires pour faire en sorte que les interventions financées par le biais d'un accord de cofinancement avec un bailleur de fonds du secteur privé soient alignées sur le mandat du FNUAP; une recommandation a été adressée au siège lui demandant d'améliorer la stratégie et la modalité de collaboration avec le secteur privé.

45. Dans un autre audit, l'administration n'a pas identifié ou réglé de manière régulière des problèmes majeurs liés à la planification, la mise en œuvre, la communication et l'établissement de rapports touchant un important programme financé par des ressources autres que les ressources de base, ce qui a entraîné son annulation.

iii) *Gestion des opérations*

a. *Achats*

46. Le Service des achats du FNUAP a continué de déployer des efforts visant à a) actualiser les procédures de passation de marchés; b) élaborer les notes et outils d'orientation; c) accroître la capacité de passation des marchés des bureaux extérieurs grâce à des missions de formation et la promotion des certifications du Chartered Institute of Procurement and Supply (CIPS) par les points focaux pour la passation des marchés des bureaux extérieurs; et d) mettre en place des équipes d'appui par région. Les audits ont aussi révélé un nombre accru de cas de non-respect des procédures de passation des marchés au niveau local, dans les domaines des appels d'offres, d'adjudication de marchés et de gestion des marchés. Ces cas n'ont pas été identifiés et corrigés à temps en raison de l'absence de contrôles de la surveillance exercée par l'Administration. Les audits ont relevé des possibilités récurrentes de reproduire le recours aux accords à long terme au niveau local pour

rendre plus efficaces les procédures d'achat et améliorer l'optimisation des ressources.

b. Ressources humaines

47. Un bureau de pays a mis en œuvre un mécanisme innovant, en recourant à un comité d'examen de l'évaluation des résultats et du perfectionnement du personnel pour améliorer l'efficacité et l'objectivité des évaluations des résultats des fonctionnaires.

48. Les audits ont continué de souligner la nécessité d'améliorer le respect des politiques et procédures applicables concernant l'attribution et la gestion des contrats de services et de consultants individuels. La conformité aux exigences de formation obligatoire devrait également être renforcée.

c. Gestion financière

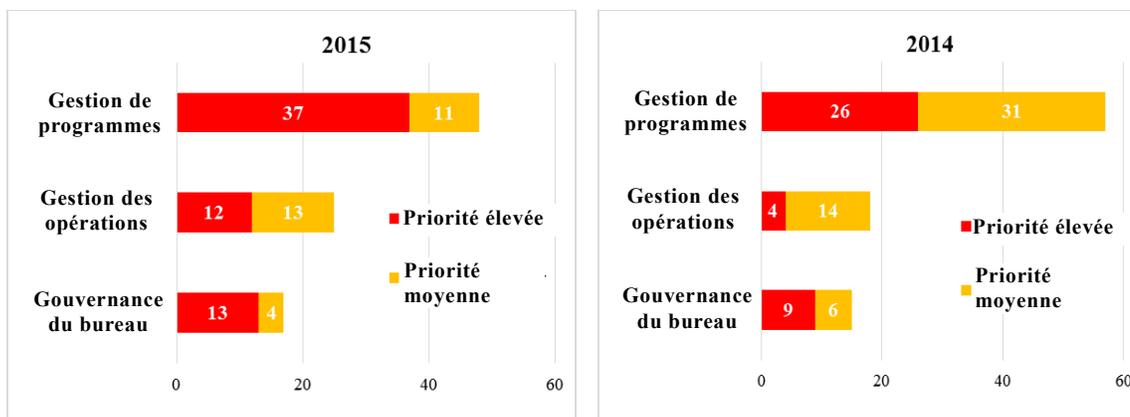
49. Les audits ont continué de constater des dépenses non réparties sur la base des codes comptables des projets, des activités, des fonds et du grand livre général, ce qui réduit la fiabilité globale de l'information sur le programme et de l'information financière. Les audits ont aussi relevé de nouveaux cas de traitement inapproprié des demandes de remboursement de la taxe à la valeur ajoutée.

Recommandations formulées

50. Globalement, 90 recommandations ont été formulées en 2015 concernant les audits des bureaux de pays; 62 de ces recommandations (69 %) ont été considérées « hautement prioritaires », alors les 28 recommandations restantes (31 %) ont été jugées de « priorité moyenne » (voir fig. 1).

Figure 1

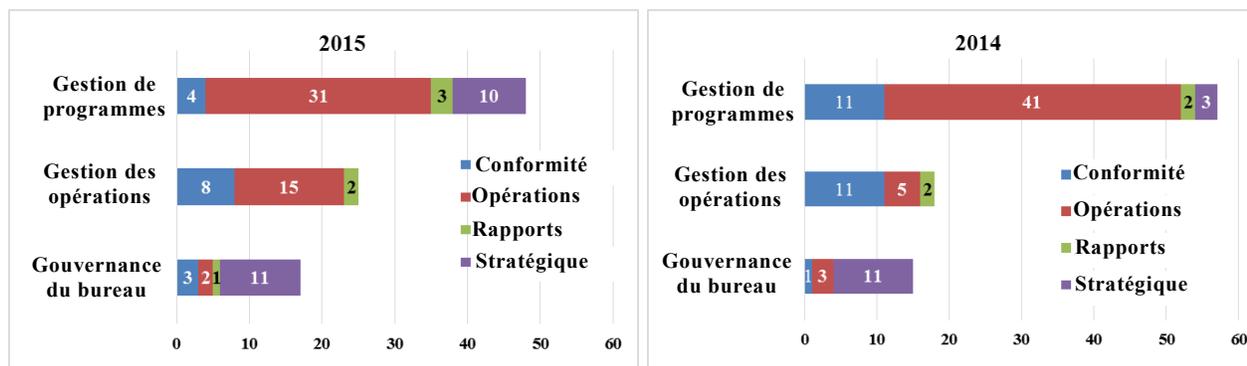
**Recommandations issues des audits des bureaux de pays
– par niveau de priorité**



51. À l'instar des années précédentes, la plupart des recommandations ont trait aux *opérations* – 48 recommandations (53 %) – suivies des questions *stratégiques*

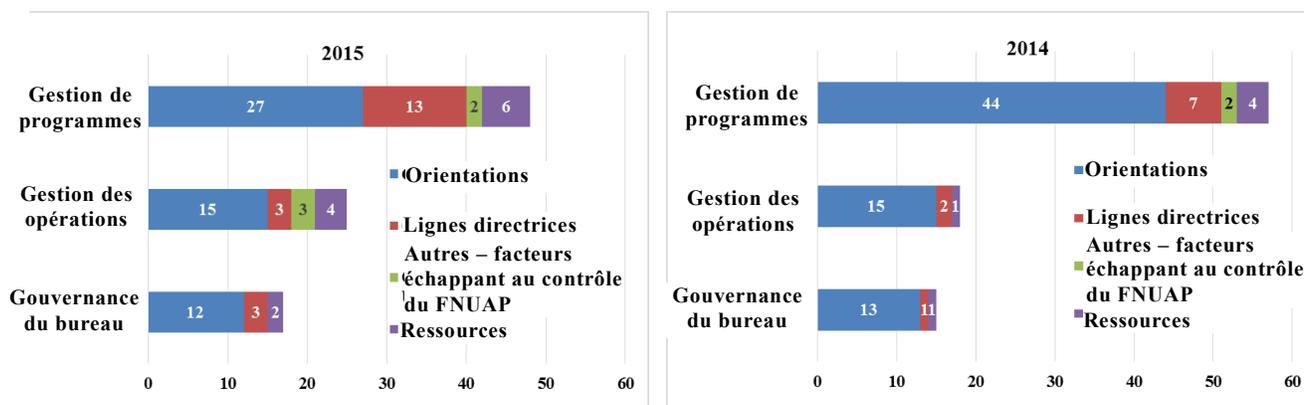
– 21 recommandations (23 %, essentiellement dans les domaines de la « gouvernance du bureau » et de la « gestion du programme ») – et des questions de *conformité* – 15 recommandations (17 %) – l'*établissement de rapports* vient en dernier (voir fig. 2).

Figure 2
Recommandations issues des audits des bureaux de pays – par type



52. Des « orientations » insuffisantes (contrôles inappropriés ou insuffisants) sont restées la principale cause des lacunes constatées – 54 recommandations (60 %) – suivies des « lignes directrices » inappropriées (absence de politiques ou politiques inappropriées – 19 recommandations (21 %) – et lacunes liées aux ressources (humaines ou financières) – 12 recommandations (13 %) (voir fig. 3).

Figure 3
Recommandations issues des audits des bureaux de pays – par cause



Audit des bureaux régionaux

53. L'audit du bureau régional de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe s'est vu attribuer l'appréciation « partiellement satisfaisant ». L'audit a porté sur la gouvernance du bureau, les fonctions de gestion du programme et des opérations,

ainsi que la prestation des services d'appui techniques, stratégiques et opérationnels aux bureaux de pays de la région et leur contrôle. Globalement, 13 des 19 recommandations formulées ont été classées hautement prioritaires.

54. L'audit a révélé plusieurs bonnes pratiques, par exemple, les mécanismes de contrôle de la mise en œuvre du programme régional et les résultats des bureaux de pays de la région, ainsi que la création d'un groupe de « coordination du programme et d'assurance de la qualité » pour appuyer l'élaboration des programmes de pays et l'assurance de leur qualité.

55. Dans le domaine de la gouvernance du bureau, l'audit a recommandé de revoir la structure et la dotation en effectif du bureau, afin d'aligner l'exécution du programme et l'appui à la région sur les besoins en matière de contrôle. En ce qui concerne l'appui et le contrôle des bureaux de pays, l'audit a recommandé d'améliorer l'examen de l'alignement des bureaux de pays sur le plan stratégique, 2014-2017 et le suivi de l'exécution des programmes de pays. Des possibilités d'amélioration ont aussi été relevées dans le cas de l'exécution des programmes régionaux et de contrôle des projets coordonnés au niveau régional.

56. D'autres possibilités d'amélioration concernant la prestation de l'assistance technique aux bureaux de pays, consistaient notamment à accélérer le passage de l'option de fournisseur principal de l'assistance à celle de l'intermédiaire pour la prestation de l'assistance technique, conformément au plan stratégique du FNUAP; améliorer l'efficacité du mécanisme de gestion de l'assistance technique, en commençant par une évaluation de la fonctionnalité du « Système de gestion de l'assistance technique »; et améliorer la fonctionnalité et le contenu du fichier mondial des consultants, définir un mécanisme plus efficace de gestion du fichier, intégré avec le mécanisme de gestion de consultants individuels (recommandation adressée au siège).

Audit conjoint

57. Le Bureau des services d'audit et d'investigation a participé à l'audit conjoint du programme « Unis dans l'action » au Malawi, qui a fait l'objet de l'appréciation « partiellement satisfaisant ». Huit des 16 recommandations⁸, toutes adressées au bureau de pays de l'ONU, ont été considérées comme hautement prioritaires. Les recommandations concernaient les lacunes de conception dans le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD); l'absence d'un plan de travail conjoint et d'un processus d'assurance qualité robustes du PNUAD; les lacunes du plan intégré de suivi et d'évaluation et de l'établissement de rapports; une stratégie incomplète de mobilisation des ressources du Fonds du programme « Unis dans l'action »; les lacunes de la stratégie de fonctionnement et de son mécanisme de mise en œuvre; et le suivi insuffisant de la macroévaluation de la politique harmonisée révisée concernant les transferts de fonds.

Fonctions essentielles

58. En 2015, le Bureau a achevé trois audits des fonctions essentielles, portant sur la gestion des stocks, les achats et les indemnités, prestations et assistance financière accordées au personnel.

⁸ Ce chiffre est exclu du nombre de recommandations communiqué par le FNUAP.

Audit de la fonction de gestion des stocks

59. Cet audit a attribué l'appréciation « partiellement satisfaisant » à l'efficacité de la conception et opérationnelle de la gestion des stocks pour la période du 1^{er} janvier 2011 au 30 novembre 2014, portant sur des transactions se chiffrant à 97 millions de dollars. Les 21 recommandations formulées ont été pour la plupart jugées hautement prioritaires.

60. Les modalités de la gouvernance ont reçu l'appréciation « non satisfaisant »; l'audit a recommandé des mesures visant à a) définir clairement la responsabilisation en dernier ressort concernant le mécanisme ainsi que les rôles et les responsabilités de tous les acteurs; b) actualiser le manuel des politiques et des procédures de gestion des stocks publié en 2012, afin qu'il couvre également les activités de la chaîne d'approvisionnement en aval; et c) préciser le rôle des « points focaux pour les stocks » et mieux les appuyer par le biais des procédures opérationnelles, des outils et de la formation.

61. Les contrôles liés à la livraison et la répartition des stocks se sont vus attribuer l'appréciation « non satisfaisant ». Des améliorations importantes sont nécessaires pour améliorer le suivi de la distribution, par les partenaires d'exécution, des contraceptifs et d'autres articles en stock fournis par le FNUAP, pour faire en sorte qu'ils parviennent rapidement aux bénéficiaires visés et permettre à l'organisation de s'acquitter de ses obligations fiduciaires vis-à-vis des bailleurs de fonds qui financent les stocks.

62. La gestion des stocks détenus sous le contrôle du Service des achats ainsi que les mesures de contrôle de la comptabilité des stocks et de la publication de l'information sur les stocks ont reçu l'appréciation « satisfaisant ». Les mesures de contrôle en place dans les bureaux de pays nécessitent des améliorations dans les domaines du suivi des commandes et du dédouanement, de la réception et de l'inspection, et de la gestion des magasins et du contrôle des stocks.

Audit des modalités de gouvernance et de la conception des contrôles internes du mécanisme de passation des marchés

63. Cet audit a décerné l'appréciation « satisfaisant » aux modalités de gouvernance concernant la fonction de passation des marchés ainsi que la conception des contrôles internes établis appliqués aux procédures suivies pour solliciter, attribuer et gérer les marchés. Le cadre de passation des marchés du FNUAP et ses procédures connexes se sont révélés robustes dans la plupart des domaines et l'organisation a pris des mesures proactives pour les actualiser et les améliorer régulièrement.

64. La stratégie de passation des marchés et la structure organisationnelle et la dotation en effectif de la fonction de passation des marchés se sont vues décerner l'appréciation « satisfaisant », alors que la note « partiellement satisfaisant » a été décernée à la gestion des opérations de passation des marchés, qui nécessite a) un meilleur alignement des plans de gestion annuels du Service des achats, d'une part, et le plan de mise en œuvre de la stratégie de passation des marchés, d'autre part; b) un portefeuille élargi des indicateurs utilisés pour mesurer les résultats de la passation des marchés; et c) l'amélioration des processus d'établissement des rapports sur les opérations de passation des marchés et du contrôle de ces opérations. L'audit a décerné l'appréciation « satisfaisant » à la conception des

contrôles en place appliqués aux demandes d'achats, la recherche de fournisseurs, les demandes de soumissions, la gestion et l'évaluation des soumissions et la gestion des marchés; mais il est nécessaire d'apporter de nouvelles améliorations à la planification de la passation des marchés, à l'attribution des marchés et aux résultats des fournisseurs.

Audit des indemnités, des prestations et de l'aide financière accordées au personnel

65. Cet audit a attribué l'appréciation « partiellement satisfaisant » à la gestion des indemnités, des prestations et de l'aide financière accordées au personnel au cours de la période du 1^{er} janvier 2012 au 30 juin 2014. Neuf des 15 recommandations formulées ont été considérées comme hautement prioritaires.

66. L'audit a attribué l'appréciation « non satisfaisant » aux dispositifs de gouvernance appliqués à cette fonction, principalement en raison de l'absence d'un contrôle systématique par l'administration de la gestion des indemnités, des prestations et de l'aide financière accordées au personnel, ainsi que du suivi limité des résultats du fonctionnement de cette fonction et du niveau du service reçu du PNUD, à qui le FNUAP a sous-traité la plupart des activités.

67. Les contrôles en place appliqués au traitement des indemnités et prestations versées au personnel, se chiffrant à 84,6 millions de dollars au cours de la période considérée, se sont vus attribuer l'appréciation « satisfaisant »; aucun problème majeur n'a été décelé. Les contrôles concernant l'aide financière au personnel, qui s'est chiffrée à 11,8 millions de dollars au cours de la même période, ont fait l'objet de l'appréciation « partiellement satisfaisant », ce qui nécessite un renforcement des lignes directrices sur le traitement des avances sur salaires au personnel ainsi que le suivi rigoureux et l'accélération de la liquidation des anciennes avances (se chiffrant à 1,7 million de dollars lors de la phase du travail sur le terrain).

E. Suite donnée aux recommandations issues des audits internes

Recommandations en suspens

68. Comme indiqué dans le tableau 5, 184 recommandations⁹ étaient en suspens au 31 décembre 2015, après la clôture de 118 recommandations mises en œuvre tout au long de 2015.

⁹ L'état de la mise en œuvre des recommandations issues des audits conjoints n'est pas pris en compte dans ce chiffre et le PNUD en rend compte.

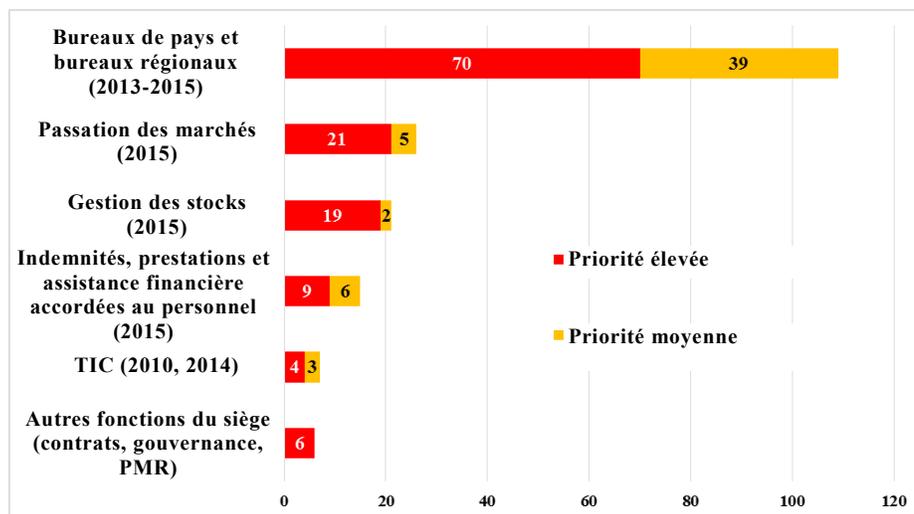
Tableau 5
État de la mise en œuvre des recommandations issues des audits, par année

Rapports établis en	Nombre de rapports	Recommandations formulées	Recommandations en suspens	
			2014	2015
2010-2011	29	711	15 (2 %)	6 (1 %)
2013	12	112	21 (19 %)	4 (4 %)
2014	9	101	95 (94 %)	26 (26 %)
Sous-total	50	924	131 (14 %)	36 (4 %)
2015	11	171	s.o.	148 (87 %)
Total	61	1 095	s.o.	184 (17 %)
Dont : ont dépassé leur date limite de mise en œuvre				118 (64%)
prévues pour la mise en œuvre en 2016				66 (36%)

69. De toutes les recommandations en suspens, 109 (59 %) ont trait aux audits des bureaux de pays et des bureaux régionaux, surtout de 2014 et 2015 (voir fig. 4). Parmi ces recommandations, 66 correspondent à la *gestion du programme* (par exemple, planification et mise en œuvre du programme (23), gestion des stocks (20) et exécution nationale (17)); 25 recommandations concernent les *opérations*, notamment la gestion financière (11 recommandations); et 18 recommandations ont trait à la *gouvernance du bureau*.

70. Des six recommandations en suspens liées aux fonctions du siège, cinq correspondent à des contrats et audits de gouvernance de 2011 et une correspond à l'audit du programme mondial et des programmes régionaux de 2014.

Figure 4
Recommandations en suspens, au 31 décembre 2015



PMR – Programme mondial et régional.

TIC – Technologies de l'information et de la communication.

71. Conformément à la décision 2014/16 du Conseil d'administration, le Bureau a procédé à un examen de suivi de la recommandation et des enseignements tirés de l'expérience présentés dans l'audit du programme mondial et des programmes régionaux 2008-2011 (rapport daté du 8 février 2013), qui évalue dans quelle mesure la recommandation et les enseignements ont été pris en compte dans la conception et la première année de mise en œuvre des interventions mondiales et régionales, 2014-2017. L'examen de suivi a révélé que l'Administration a enregistré des progrès sensibles dans le domaine « conception du programme » et des progrès dans les domaines « exécution du programme » et « suivi du programme et établissement de rapports ». Il a identifié des progrès plus limités en ce qui concerne la gouvernance et la gestion du programme. L'état de mise en œuvre de cette recommandation sera réévalué après l'achèvement de l'examen à mi-parcours du plan stratégique 2014-2017, par le biais duquel l'administration envisage de répondre aux commentaires issus de l'examen de suivi.

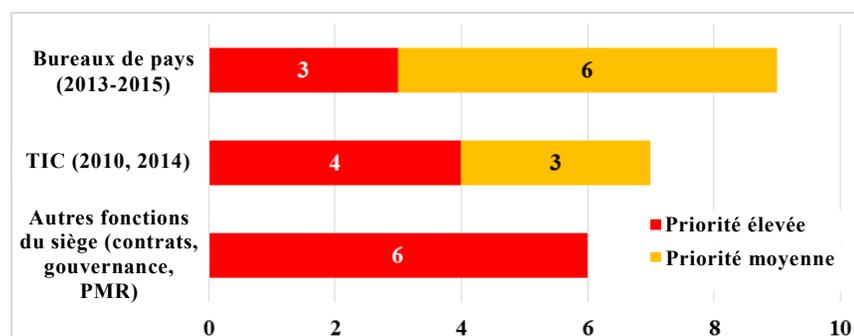
Recommandations non suivies d'effets pendant 18 mois ou plus

72. Sur les 184 recommandations en suspens, au 31 décembre 2015, 22 étaient restées sans suite depuis 18 mois ou plus (voir fig. 5 et annexe 4), comparé à 26 recommandations en 2014. Sur les 22 recommandations, 9 ont trait aux bureaux de pays; parmi les recommandations relatives aux TIC, 6 correspondent à l'audit de 2014 concernant le processus d'approvisionnement et d'authentification des utilisateurs (pour lequel des mesures sont en cours) et 1 à l'achèvement de l'élaboration d'un mécanisme plus robuste de contrôle interne des TIC. Trois autres de ces recommandations ont trait à l'audit de la gouvernance de 2011 – a) amélioration des mécanismes de gestion financière du programme, b) fourniture des outils et de la formation nécessaires pour renforcer la capacité de surveillance des bureaux de pays, et c) élaboration d'un système de suivi et de contrôle de

l'emploi du personnel sur contrat – en réponse auxquelles l'Administration applique depuis 2012 des mesures dont les progrès sont lents. Deux autres recommandations concernent l'audit des marchés de 2011 – a) une définition plus claire de l'appropriation du processus de gestion des marchés, l'amélioration du cadre de réglementation correspondant et b) la soumission des comptes créditeurs à des contrôles plus stricts au niveau du siège – ici également les progrès ont été limités en 2015.

Figure 5

Recommandations non suivies d'effets pendant 18 mois ou plus



VI. Activités d'investigation

73. Le service d'investigation du Bureau des services d'audit et d'investigation est chargé de mener des enquêtes sur tous les types d'allégations de faute :

a) Des comportements répréhensibles du personnel du FNUAP, depuis la fraude et la corruption jusqu'au harcèlement au travail, aux abus d'autorité, aux représailles contre les dénonciateurs, à l'exploitation et aux atteintes sexuelles et aux autres violations des règlements, des normes, des politiques ou des instructions administratives en vigueur. Il s'agit « d'affaires internes » et « d'enquêtes internes »;

b) Le manquement à leurs obligations par des vacataires, des partenaires d'exécution et d'autres tierces parties, y compris des actes répréhensibles, notamment des fraudes et autres irrégularités financières, commis au détriment du FNUAP par ceux-ci. Il s'agit « d'affaires externes » et « d'enquêtes externes ».

74. Après réception d'une plainte, le Bureau procède à une évaluation préliminaire pour déterminer s'il existe des indices raisonnables d'actes répréhensibles. Lorsqu'il considère qu'il n'y a pas de motifs suffisants pour justifier une enquête approfondie, l'affaire sera classée, assortie d'une note de clôture; le cas échéant, les situations sont renvoyées à l'administration pour attirer son attention ou pour suite à donner, ou pour règlement à l'amiable. S'il ressort de l'évaluation que l'allégation ou les allégations sont crédibles, le Bureau ouvre une enquête formelle. Lorsque les allégations se révèlent fondées, le Bureau rédige un rapport d'investigation qu'il transmet au Directeur exécutif pour qu'il décide des mesures administratives ou disciplinaires à prendre contre le membre du personnel ou les autres personnes ou entités visés et, le cas échéant, demande le recouvrement des fonds ou des biens concernés. Quand une investigation révèle des lacunes des dispositifs de contrôle

interne, le Bureau peut dresser à l'Administration un rapport distinct pour remédier aux lacunes identifiées.

A. Nombre d'affaires

75. En 2015, le Bureau des services d'audit et d'investigation a reçu 71 nouvelles plaintes. Bien que le nombre des affaires soit resté stable entre 2014 et 2015, les nouvelles plaintes sont de plus en plus complexes et nécessitent des ressources importantes; 27 de ces plaintes concernent des questions externes en 2015, contre 21 en 2014. En comptant les 44 affaires reportées de 2014, le Bureau traitait au total 115 affaires actives (voir tableau 6), une augmentation de l'ordre de 174 % par rapport à 2012, et de 10 % comparé à 2014.

Tableau 6

Vue d'ensemble des plaintes reçues et des affaires classées en 2015*

	2012	Pourcentage	2013	Pourcentage	2014	Pourcentage	2015	Pourcentage
Affaires reportées								
– de 2012 ou d'avant	19	45	20	25	2	2		
– de 2013				0	32	30	3	3
– de 2014							41	36
Plaintes reçues								
Dont : internes	23	55	61	75	71	68	71	61
externes	–		6	7	21	20	27	23
Nombre total d'affaires	42	100	81	100	105	100	115	100
Affaires classées								
Après évaluation préliminaire	17	77	40	85	41	67	35	56
Après enquête complète	5	23	7	15	20	33	28	44
Dont : jugées fondées	4	18	6	13	15	24	13	21
jugées sans fondement	1	5	1	2	5	8	15	24
Total, affaires classées	22	100	47	100	61	100	63	100
Affaires reportées à l'année suivante								
Dont : internes	20	100	28	82	27	61	26	50
externes	–		6	18	17	39	26	50

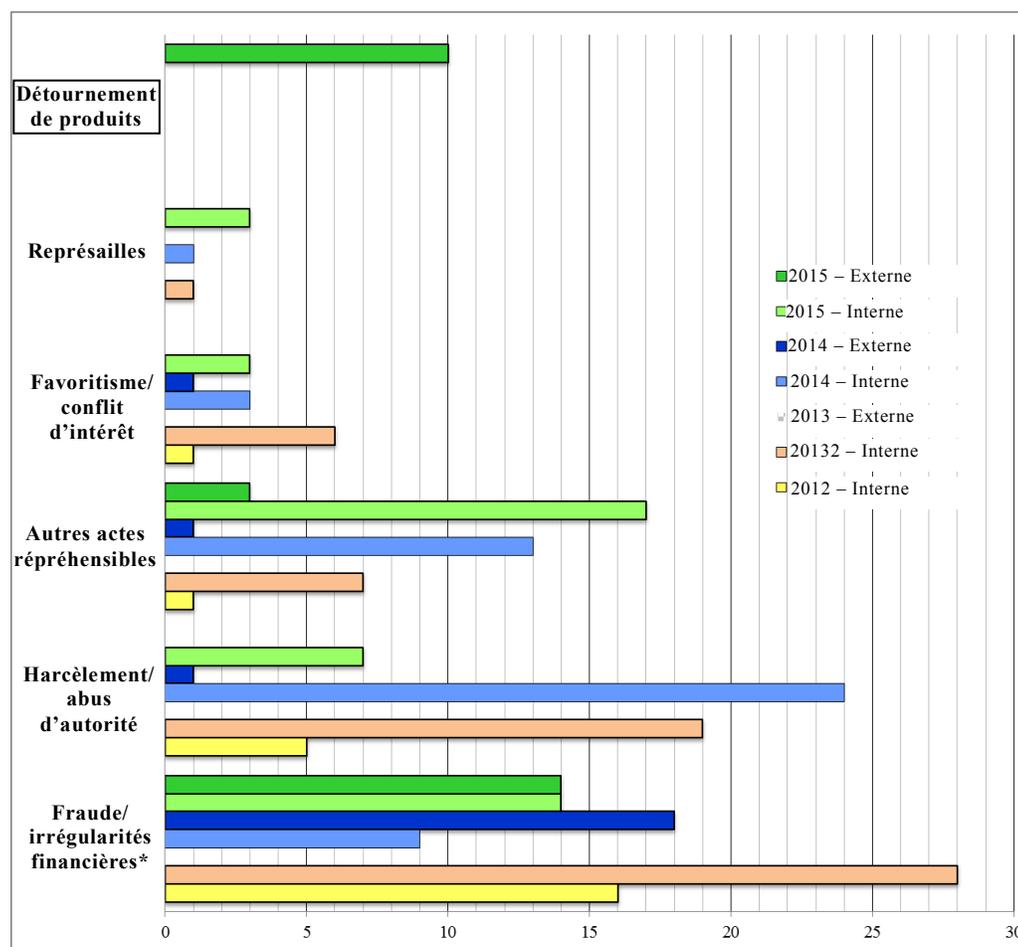
* Une plainte peut contenir plusieurs allégations de faute perpétrées par différents individus et donner lieu, au besoin, à plusieurs rapports.

76. Dans neuf autres affaires, l'administration a demandé des avis liés au mandat du Bureau en matière d'investigation.

B. Types de plaintes

77. Comme indiqué dans la figure 6, 26 affaires (37 %) soumises en 2015 concernent des cas de fraude (internes et externes). Les allégations d'actes répréhensibles sans incidences financières (par exemple, agression, divulgation non autorisée d'informations confidentielles, détournement des biens du FNUAP) ont représenté la deuxième plus grande catégorie des affaires soumises, soit 20 au total (28 %). En 2015, le Bureau a reçu pour la première fois des rapports concernant le détournement de produits pharmaceutiques – 10 affaires (14 %). D'autres allégations concernent le harcèlement et l'abus d'autorité – 7 affaires (10 %) –, représailles contre les dénonciateurs – 3 affaires (4 %) –, favoritisme – 2 affaires (3 %) –, ainsi que le conflit d'intérêts, la fausse déclaration et le vol – 1 affaire par type (1 %). La fraude (en majorité concernant les achats et commise par les partenaires d'exécution) et le détournement de produits ont représenté 89 % des affaires externes.

Figure 6
Vue d'ensemble des plaintes reçues entre 2012 et 2015



* Comprend la fraude, le vol et la fausse déclaration.

78. Les plaintes étaient soumises directement au Bureau des services d'enquête et d'investigation par courrier électronique (65 %); par le biais du numéro d'urgence confidentiel du Bureau (9 %); par l'entremise d'entités extérieures au Bureau ou du FNUAP (17 %); et en personne (5 %).

79. En raison de la complexité croissante des affaires soumises en 2015 et des ressources limitées mises à la disposition du Bureau, 52 affaires ont été reportées à 2016, soit une augmentation de 20 % par rapport à 2014. Toutes ces affaires, sauf quatre, ont été soumises en 2015. Les affaires reportées concernaient également les questions internes et externes. La fraude représentait 40 %, suivie d'autres actes répréhensibles (21 %), le détournement de produits (19 %), le harcèlement (12 %), le favoritisme (4%), la fausse déclaration (2 %) et le conflit d'intérêt (2 %). Sur le portefeuille des affaires reportées, 42 % (22 affaires) correspondaient à des affaires hautement prioritaires; 75 % (39 affaires) se trouvaient au stade de l'évaluation préliminaire et 25 % (13 affaires) au stade de l'enquête ou de l'établissement du rapport.

C. Règlement des affaires

80. Sur les 115 affaires instruites, 63 ont été classées en 2015 : 35 après évaluation préliminaire et 28 après enquête complète (voir tableau 6). Des rapports d'investigation ont été établis pour toutes les affaires.

81. Sur les 28 affaires ayant fait l'objet d'enquête, qui correspondent à 52 allégations, 13 ont été jugées fondées en totalité ou en partie et 15 n'ont pas été jugées fondées (voir tableau 7 et annexe 7). La valeur agrégée approximative des affaires jugées fondées en 2015 concernant la fraude s'est élevée à 26 000 dollars, et à 91 366 dollars pour celles avec des dépenses non étayées.

Tableau 7

Synthèse des allégations ayant fait l'objet d'enquête en 2015

<i>Description</i>	<i>Externes</i>	<i>Internes</i>	<i>Total</i>	<i>Pourcentage</i>
Fraude/irrégularités financières	15	8	23	44
Jugées fondées	13	4	17	33
Jugées non fondées	2	4	6	12
Autres actes répréhensibles	2	13	15	29
Jugées fondées	1	2	3	6
Jugées non fondées	1	11	12	23
Favoritisme/conflit d'intérêt	2	5	7	13
Jugées fondées	2	1	3	6
Jugées non fondées		4	4	8
Harcèlement/abus d'autorité pouvoir		4	4	8
Jugées fondées		3	3	6
Jugées non fondées		1	1	2
Représailles		3	3	6
Jugées fondées		1	1	2

<i>Description</i>	<i>Externes</i>	<i>Internes</i>	<i>Total</i>	<i>Pourcentage</i>
Jugées non fondées		2	2	4
Total général	19	33	52	100
Jugées fondées	16	11	27	52
Jugées non fondées	3	22	25	48

D. Mesures ou sanctions disciplinaires prises

82. Des mesures disciplinaires et/ou administratives ont été prises dans 13 des 14 affaires du FNUAP jugées fondées en 2014, l'Administration devant encore prendre des mesures dans la dernière. En outre, la récupération des pertes mises en évidence (18 783,66 dollars) a été engagée (voir annexe 8).

83. Des 13 affaires jugées fondées en 2015, 6 attendaient des mesures de la part de l'Administration à la fin de l'année; des mesures administratives ou disciplinaires, y compris le renvoi éventuel aux autorités nationales, ont été engagées pour les cinq autres (voir annexe 7). Dans une affaire, l'intéressé a été renvoyé de l'organisation; dans une autre, l'intéressé a quitté le FNUAP à l'expiration de son contrat au cours de l'enquête.

84. En outre, en 2015, le Bureau a mené de vastes activités de communication de suivi sur ses affaires en suspens devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et (depuis 2015) devant le Comité d'examen des fournisseurs du FNUAP. Ces interactions nécessitent un investissement considérable en temps au niveau des hauts responsables des investigations.

E. Difficultés liées aux capacités d'investigation

85. Le mandat d'investigation du Bureau des services d'audit et d'investigation a été considérablement élargi pour inclure les investigations portant sur a) le harcèlement et l'abus d'autorité (2013); et b) les investigations externes concernant les actes répréhensibles de tierces parties (2014). En 2015, bon nombre de nouvelles affaires soumises au Bureau étaient de plus en plus complexes (par exemple, le détournement de produits, la fraude commise par les partenaires d'exécution), nécessitant l'intervention des enquêteurs expérimentés.

86. Les clauses de nombreux accords juridiques du FNUAP exigent que le Bureau rende périodiquement compte aux bailleurs de fonds des allégations crédibles d'actes répréhensibles ainsi que des enquêtes. Cette communication de l'information, combinée au suivi croissant des affaires mentionné plus haut, exige davantage des ressources du Bureau.

87. Le Bureau a atteint la limite de sa capacité; ses niveaux de dotation en effectifs sont restés inchangés depuis 2012, alors que son mandat s'est élargi (comme il est expliqué au paragraphe 85). En 2015, le Bureau est resté fortement tributaire des consultants chargés des investigations sur contrat de courte durée (équivalent à un poste P-4 et un poste P-2 à plein temps). Le reclassement d'un poste d'enquêteur de P-3 à P-4 en 2016 améliore marginalement la situation; toutefois, la réduction de 25 % du budget des dépenses opérationnelles de 2016 a

une incidence sur les déplacements et le financement des services de consultants, ce qui compromet la capacité du Bureau à mener ses activités d'investigation.

VII. Activités consultatives

88. L'environnement externe et interne dans lequel le FNUAP intervient continue d'évoluer rapidement; la justification présentée dans le document DP/FPA2015/7 (par. 74) est restée valable en 2015. Aussi la demande de services consultatifs est-elle restée élevée.

89. Toutefois, en raison de sa capacité, le Bureau des services d'audit et d'investigation a dû limiter considérablement ces services sans assumer de responsabilité de gestion, dans le sens où, notamment, il ne prend pas de décisions et n'applique pas de recommandations émanant de lui-même :

a) *Examen des clauses d'audit et d'investigation dans les accords de financement.* Le Bureau a examiné de multiples versions des 16 accords portés à son attention (34 en 2014; 25 en 2013), dont la plupart nécessitaient des réponses dans des délais très courts;

b) *Évaluations de la fonction d'audit et d'investigation.* Le Bureau a pris part à une douzaine d'exams menés par les États Membres et les bailleurs de fonds aux niveaux local et institutionnel, tout en répondant à leurs questions tout au long de l'année;

c) *Politiques.* Le Bureau a limité son activité à l'examen des 10 politiques qu'il considérait essentielles (22 en 2014; 12 en 2013);

d) *Soutien à l'équipe dirigeante du FNUAP.* Le Bureau a, entre autres, participé en tant qu'observateur à divers comités directeurs ou comités de travail;

e) Appui général au personnel du FNUAP.

90. Les demandes de consultations adressées au Bureau sont restées ponctuelles, et plusieurs demandes ont nécessité de gros investissements, entre autres de la part de l'administration du Bureau. En dépit des efforts visant à limiter ces investissements, ceux-ci ont eu un « effet domino » perturbateur sur les autres activités du Bureau, ce qui a contribué à une augmentation de la charge de travail.

VIII. Coordination avec le système des Nations Unies

A. Audit interne

91. En 2015, le Bureau des services d'audit et d'investigation a continué de participer aux activités et réunions interorganisations. Il a pris part, comme au cours des années passées, à trois audits conjoints. Il a participé à l'échange des pratiques et des données d'expérience entre les services d'audit interne des organismes de l'ONU, des institutions financières multilatérales et d'autres organisations intergouvernementales associées (UN-RIAS).

92. En 2015, le Bureau a encore été Vice-Président de l'UN-RIAS pour les audits conjoints et point focal pour les interactions du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD). La conclusion réussie des travaux sur les clauses d'audit

et d'investigation incluses dans les instruments juridiques pour le financement relais adoptés par le GNUM en 2015 a revêtu une importance particulière.

B. Activités d'investigation

93. En 2015, le Bureau des services d'audit et d'investigation a continué d'œuvrer en étroite collaboration avec le Groupe des chefs des services d'investigation du système des Nations Unies. Le Bureau a participé activement aux activités d'investigation interinstitutions, en particulier l'établissement du cadre pour les enquêtes conjointes ainsi qu'aux réunions du Groupe des chefs des services d'investigation et à la Conférence des enquêteurs internationaux.

C. Corps commun d'inspection

94. Le Bureau des services d'audit et d'investigation a également continué de jouer son rôle de point focal du FNUAP auprès du Corps commun d'inspection, interagissant pour environ 20 rapports à différents stades d'avancement avec les services du FNUAP, le Corps commun d'inspection et le secrétariat du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination.

IX. Conclusion générale et prochaines étapes

95. Par le biais de ses différentes mesures en réponse aux rapports et conseils du Bureau des services d'audit et d'investigation, l'administration a continué de démontrer en 2015 son attachement à l'amélioration de l'efficacité des procédures de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle en vigueur au FNUAP.

96. Le Bureau des services d'audit et d'investigation tient à remercier l'équipe dirigeante, le Conseil d'administration et le Comité consultatif pour les questions d'audit de leur appui constant, qui a permis au Bureau d'exécuter son mandat aussi efficacement que possible.

97. À l'avenir, dans le contexte de la réduction du financement budgétaire institutionnel et de l'augmentation de la demande des services du Bureau, le principal défi pour celui-ci consiste à aligner les attentes sur les ressources disponibles.

98. Malheureusement, la « demande » des services du Bureau excède l'« offre », c'est-à-dire, les ressources dont il dispose, compte tenu de l'appétence pour le risque au FNUAP, des activités de certification prévues pour l'audit interne (par le biais d'un cycle acceptable d'audits internes) et d'investigation (grâce au traitement rapide des plaintes), sans compter les demandes de services consultatifs.

99. L'asymétrie croissante entre la « demande » et l'« offre » crée pour le FNUAP un risque fiduciaire et de réputation important, comme il a déjà été signalé les années précédentes. Le Bureau remercie l'Administration de son engagement à fournir des financements supplémentaires en 2016, au cas où la situation financière s'améliore. Lors de l'examen à mi-parcours du plan stratégique 2014-2017, le Bureau a présenté une demande de ressources supplémentaires pour lui permettre d'exécuter son mandat.

100. Le Bureau des services d'audit et d'investigation continuera de fournir des services de qualité dans la limite des ressources mises à sa disposition.
